

我国海关估价法律修改情况述评

厦门大学国际经济法研究所 蔡庆辉

摘要：为全面实施《海关估价协议》的规定，我国已经陆续对海关估价法律进行了修订和清理，通过了新《海关法》和新《审价办法》，在海关估价立法方面取得了重大进步。通过对上述两部新颁布法律修订情况的介绍，对我国如何有效实施《海关估价协议》提出了对策与建议。

关键词：中国；海关估价；《海关估价协议》；法律

现代国家不仅普遍建立了海关系统的关税税则，而且还确立了相应的海关估价（Customs Valuation）制度^①。海关估价是指一国海关机构根据法定的价格标准和程序，为征收关税对进出口货物确定一种完税价格的行为或过程^②。海关估价是关税制度的重要组成部分。公平的海关估价能够对国际贸易的发展起到积极的推动作用，否则对国际贸易会起到消极的阻碍作用，成为贸易保护主义的工具。各国（地区）海关估价内容不一，其弊端显而易见。因此，国际社会要求有一个统一的海关估价制度，经过多年的努力，1993 年底乌拉圭回合终于顺利地达成了《关于实施 1994 年关贸总协定第七条的协议》（Agreement on Implementation of Article VII of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994），简称《海关估价协议》^③。《海关估价协议》的达成，标志着统一国际海关估价制度的产生，并将在国际贸易领域发挥其积极的作用。

我国原来的海关估价法律制度，主要是由下列法律、法规和规章的相关规定构成的^④：（1）《中华人民共和国海关法》（1987 年

7 月 1 日起施行，以下简称旧《海关法》）；（2）《中华人民共和国进出口关税条例》（1992 年 4 月 1 日起施行，以下简称《关税条例》）；（3）《中华人民共和国海关审定进出口货物完税价格办法》（1992 年 9 月 1 日起实施，以下简称旧《审价办法》）；（4）《中华人民共和国海关关于进口货物实行海关估价的规定》（1991 年 5 月 1 日起实施，以下简称《估价规定》）；（5）《中华人民共和国海关审定加工贸易进口货物完税价格办法》（1999 年 10 月 1 日起实施，以下简称《审定加工贸易进口货物完税价格办法》）等。然而，这些法律、法规和规章中的很多规定与《海关估价协议》的规定不相符。我国作为世界贸易组织正式成员的重要义务之一，就是必须保证国内法的相关规定与世界贸易组织有关协议的规定相一致。因此为应对入世的需要，全面实施《海关估价协议》，我国已经陆续开始对上述法律法规作出修订：2000 年 7 月 8 日九届全国人大常委会第十六次会议通过了新修订的《海关法》（以下简称新《海关法》），2001 年 12 月 31 日海关总署颁布了新的《中华人民共和国海关审定进出口货物完税价格办法》（以下简称新

《审价办法》)。同时废止了旧《审价办法》和《审定加工贸易进口货物完税价格办法》。

从总体上讲,我国修改后的这些海关估价规定与《海关估价协议》规定的内容基本相符,在海关估价立法方面取得了重大进步。然而,这些规定仍存在缺陷,应根据《海关估价协议》的规定及我国国情早日加以修订和完善。同时,还应从维护我国正当利益和保护企业公平竞争出发,积极研究有效实施《海关估价协议》的具体办法。

一、新《海关法》和新《审价办法》的修改情况

1. 关于成交价格问题

首先,新《海关法》和新《审价办法》从根本原则上确立了与《海关估价协议》相一致的新的海关估价制度。新《海关法》第55条规定:“进出口货物的完税价格,由海关以该货物的成交价格为基础审查确定。成交价格不能确定时,完税价格由海关依法估定。进口货物的完税价格包括货物的货价、货物运抵中华人民共和国境内输入地点起卸前的运输及其相关费用、保险费;……”新《审价办法》第3条规定:“进口货物的完税价格,由海关以该货物的成交价格为基础审查确定,并应当包括货物运抵中华人民共和国境内输入地点起卸前的运输及其相关费用、保险费。”以上这些规定标志着我国已从根本原则上确立了《海关估价协议》要求的以“成交价格”为基础的完税价格认定制度,从而做到了适应入世的需要,与国际惯例接轨。

其次,新《海关法》和新《审价办法》在内容上更加具体明确,易于操作。如《海关估价协议》规定未包括在成交价格之内的,与进口货物出口的生产和销售相关的,直接或间接由买方以免费或减价形式提供的

相关货物和服务价值以及进口货物的后来转售、处置或使用而给卖方直接带来收益的任何部分的价值,应计入成交价格^⑤。而我国原海关估价法律对此未有相应规定。新《审价办法》则参照《海关估价协议》,对此问题进行了明确规定。新《审价办法》第4条规定:“在确定进口货物的完税价格时,下列费用或价值应当记入:……(四)卖方直接或间接从买方对该货进口后转售、处置或使用所得中获得的收益……”

另外,新《海关法》和新《审价办法》在用语上也更加严谨、合理。如旧《审价办法》第6条规定,进口人为在国内生产、制造、出版、发行或使用该项货物而向国外支付的软件费应计入完税价格。这样规定欠妥当,因为,若该软件费与该进口货物价格无关时,对进出口商来讲是不公平的。相比之下,《海关估价协议》的规定就比较严谨,加上了“若构成交易条件的”限定条件^⑥。所以,在修订新《审价办法》时参照了《海关估价协议》的规定,对原有条款进行了完善。新《审价办法》第4条规定:“在确定进口货物的完税价格时,下列费用或价值应当记入:……(三)与该货物有关并作为卖方向中华人民共和国销售该货物的一项条件,应当由买方直接或间接支付的特许权使用费。……”同时,旧《审价办法》中“软件费”的提法也不准确,新《审价办法》用更准确的“特许权使用费”代替,并且在新《审价办法》附则中对“特许权使用费”的含义作出更详细的说明。

2. 关于其他海关估价方法

首先,新《海关法》和新《审价办法》修改了与《海关估价协议》不一致的规定。(1)统一规定了其他各种海关估价方法及使用顺序,使之与《海关估价协议》的规定相一致。在不能适用“成交价格”确定某项货

物的进口完税价格的情况下,我国原海关估价法律也规定了相应依次适用的海关估价方法,但是,各海关估价方法类别和顺序并不统一,并且没有规定倒扣价格方法和计算价格方法两种海关估价方法,在实践中很难操作。新《审价办法》第7条规定:“进口货物的完税价格不能按照本办法第3条的规定确定时,海关应当依次使用下列方法估定完税价格:(一)相同货物成交价格方法;(二)类似货物成交价格方法;(三)倒扣价格方法;(四)计算价格方法;(五)合理方法。如果进口货物的收货人提出要求,并提供相关资料,经海关同意,可以选择倒扣价格方法和计算价格方法的适用顺序。”这样,在“相同或类似货物的成交价格”方法之后增加了倒扣价格方法和计算价格方法两种海关估价方法,并且这些方法的适用顺序与《海关估价协议》的规定完全一致^⑦。(2)删除了与《海关估价协议》相悖的规定。我国原海关估法规规定的“相同或类似货物的成交价格”,是指该货物在“出口国市场上”或“国际市场上”的“批发价格”。这与《海关估价协议》相悖。因为,《海关估价协议》规定各成员方对进口货物的海关估价不得使用“进口国生产的该种货物的销售价格”和“(出口国)向进口国以外的国家出口该货物的价格”^⑧。所以,新《审价办法》删除了此类规定。

其次,新《海关法》和新《审价办法》在内容上更加具体明确,易于操作。例如,关于相同或类似货物的成交价格方法,《海关估价协议》规定应当从“对比货物”与“被估货物”的进口国、出口时间、商业水平和数量水平等几个方面进行对比,标准明确具体^⑨。而我国原海关估价法律只规定了相同的海关估价方法的名称,至于适用所需要的一些具体标准(如时间、数量等因

素)则没有规定,新《审价办法》弥补了这一缺陷。新《审价办法》第8条规定:“海关在使用相同或类似货物成交价格方法时,应当以与被估的进口货物同时或大约同时进口的相同或类似货物的成交价格为基础估定完税价格。按前款的规定估定进口货物的完税价格时,应当使用与该货物相同商业水平且进口数量基本一致的相同或类似货物的成交价格。但应当以客观量化的数据资料对该货物与相同或类似货物之间由于运输距离和运输方式不同而在成本和其他费用方面产生的差异进行调整。在没有前款所述的相同或类似货物的成交价格的情况下,可以使用不同商业水平或不同进口数量的相同或类似货物的成交价格,但应当以客观量化的数据资料对因商业水平、进口数量、运输距离和运输方式不同而在价格、成本和其他费用方面产生的差异作出调整。按照本条的规定估定进口货物的完税价格时,应当首先使用同一生产商生产的相同或类似货物的成交价格,只有在没有同一生产商生产的相同或类似货物的成交价格的情况下,才可以使用同一生产国或地区生产的相同或类似货物的成交价格。如果有多个相同或类似货物的成交价格,应当以最低的成交价格为基础估定进口货物的完税价格。”这些规定,不仅符合《海关估价协议》,而且更加具体明确和具有操作性。

3. 关于进口商的权利

为使海关估价更加公平,《海关估价协议》赋予了进口商更多的权利。例如,如果需要推迟确认海关估价,进口人在就应缴纳税款作出充分保证后可以从海关提取货物^⑩;又如,进口人有权获得关于进口货物的海关估价的书面说明^⑪。我国原海关估价法律虽然也规定了有关申诉程序,但关于进口商权利的规定不够具体充分。在这方面,新《海关

法》和新《审价办法》都依据《海关估价协议》进行了充分规定。如新《海关法》第66条规定：“在确定货物的商品归类、估价和提供有效报关单证或者办结其他海关手续前，收发货人要求放行货物的，海关应当在其提供与其依法应当履行的法律义务相适应的担保后放行。”又如，新《审价办法》第36条规定：“进出口货物的收发货人可以提出书面申请，要求海关就如何确定其进出口货物的完税价格作出书面说明。”总之，根据《海关估价协议》的要求，新《海关法》和新《审价办法》赋予了进口商更多的权利。

二、应进一步完善我国海关估价立法，使之与《海关估价协议》相符

新《海关法》和新《审价办法》的规定，从总体上讲，与《海关估价协议》的规定基本相符，标志着我国在海关估价立法方面取得了重大进步。但我国的海关估价法律并非已经完全符合《海关估价协议》的要求，不足之处仍然需要进一步完善。

首先，新《海关法》和新《审价办法》尚有必须进一步改进的地方。例如，新《审价办法》第3条规定：“进口货物的完税价格，由海关以该货物的成交价格为基础审查确定，并应当包括货物运抵中华人民共和国境内输入地点起卸前的运输及其相关费用、保险费。”而新《审价办法》第4条则规定了应记入进口货物的完税价格各项费用和价值。既然“货物运抵中华人民共和国境内输入地点起卸前的运输及其相关费用、保险费”也是应当记入进口货物的完税价格的费用，那么，为何要将本来属于同一性质的内容割裂开来分别规定呢？为何不将这些费用一并规定在新《审价办法》第4条第（一）项中呢？笔者认为，应一并规定，使人一目了然，更容易理解，方便操作。

其次，应尽快修订现行《关税条例》，使之

与《海关估价协议》及新《海关法》和新《审价办法》相适应。现行《关税条例》的许多规定与《海关估价协议》不符：（1）《关税条例》第10条规定：“进口货物以海关审定的成交价格为基础的到岸价格作为完税价格。到岸价格包括货价，加上货物运抵中华人民共和国境内输入地点起卸前的包装费、运费、保险费和其他劳务费等费用。”这样的规定与《海关估价协议》相违背，应当予以修改；（2）尽管新《海关法》中对“成交价格”做了原则性的描述，但《关税条例》应更加具体和细化，进一步明确进口货物完税价格中应当和不应记入的费用和价值；（3）应根据《海关估价协议》在《关税条例》中明确规定六种依次使用的海关估价方法，并详细规定进口商和海关的权利与义务。

此外，根据世贸组织《海关估价协议》的要求，也应特别注意海关估价法律的透明度问题。应及时公布相关的法令、规章、司法判决和行政裁决。

三、借鉴国际先进经验，寻求实施《海关估价协议》的有效办法

海关估价是一项技术性要求很高的工作，我国应根据《海关估价协议》的规定，在进行海关估价时采取规范的做法，这无疑对我国海关工作提出了更高的要求。为此，我国海关应根据《海关估价协议》对发展中国家提供技术援助的规定，争取在这方面的技术援助。我们还应注意学习和借鉴其它世贸组织成员在实施《海关估价协议》方面所取得的有效经验。笔者认为应在以下两方面借鉴国外的成功经验^⑩：

1. 应尽快制定海关官员和职员培训政策。根据《海关估价协议》正确进行海关估价的一个有效途径是配备经过专门培训的相关官员：一方面应尽可能送更多的海关官员参

加世贸组织举办的培训课;另一方面,可以派海关官员到那些已经实施《海关估价协议》的世贸组织成员国国内去学习经验,通过学习提高认识,这是非常有益的。同时,为了保证海关行政的连贯性和所需专家的积累,应尽量使那些负责海关估价的海关官员们不要轻易离开其工作岗位,至少应工作五年以上。即使调动工作岗位,也应尽量安排其与海关估价事务有关的工作岗位上。这样做,有利于政府培养和保持一批精通熟练海关估价事务的专家。

2. 应设立巡视官。该巡视官主要负责处理全国范围内的海关估价争端。这样有利于在争端发展成为更严重的国际争端以前,就能被及时有效地解决,减少了海关估价方面的国际争端,为国际贸易营造了一个良好的氛围。

以上是韩国为有效实施《海关估价协议》而采取的一些积极措施,实践证明,这些做法取得了很好的效果。笔者认为,我国作为世贸组织成员,应积极借鉴这些经验,更有效地实施《海关估价协议》,维护我国的合法利益。

注释:

①海关估价制度可以分为进口货物估价制度、出口货物估价制度和进出境物品估价制度。但由于大多数国家对出口货物和物品不征收出口关税,因此,这些国家的海关估价制度中只包括进口货物估价制度和进境物品估价制度,国际上有关海关估价公约也仅对进口货物的海关估价做了规定。因此,本文也只讨论进口货物的海关估价问题。

②王海峰、顾肖荣、王勉青编著:《WTO法律规则与非关税壁垒约束机制》,上海财经大学出版社2000年版,第61页。

③也称为《1994年海关估价守则》,见曾令良著:《世界贸易组织法》,武汉大学出版社1996年版,第216页。

④如未特别指明,本文中所称的“海关估价法律”是指广义上的“法律”,即包括法律、法规和规章。

⑤⑥见《海关估价协议》第8条第1款(d)项(c)项。

⑦见《海关估价协议》第1条至第7条。

⑧见《海关估价协议》第7条。

⑨见《海关估价协议》第2条、第3条。

⑩见《海关估价协议》第13条。

⑪见《海关估价协议》第16条。

⑫Yukyun SHIN, Implementation of the WTO Customs Valuation Agreement in Developing Countries—Issues and Recommendations, *Journal of World Trade*, Vol.33,1 999, p.142.

(责任编辑 阿齐)

(上接第46页)不仅不能有效利用国外合作者的有利条件,而且可能给自己带来巨大的损失。

4. 国家应支持产品有特色、管理科学、经营灵活的民营企业及中小企业到美国投资

由于民营企业及中小企业具有经营规模相对较小、灵活性强、便于管理及易于转型等众多有利因素,国家应鼓励这些产品有特色的中小企业发展对外投资,加大扶持力度,充分发挥此类企业的优势。目前在海外的民营企业比国有企业活跃也反映了这种要求。

[参考文献]

[1]UNCTAD *Source Business Weekly*, Beijing,2002 9//24-30.

[2]赵春明、何艳:《从国际经验看中国对外直接投资的产业和区位选择》,《世界经济》2002年第5期。

[3]严翔燕等:《中国加入WTO对上海海外投资的影响和对策》,《世界经济研究》2000年第3期。

[4]Pei ChangHong Wang Lei, Chinese Corporate Investment in the US, *China and World Economy*,No.5, 2001.

(责任编辑 范红波)